

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİLEŞME OLGUSU VE BAŞBAKANLIK ÖRGÜTÜ

Arş. Gör. M. Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF
Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Günümüzde devamlı olarak büyüyen ve alanında uzmanlaşmaya başlayan devlete ve bürokrasiye karşı tüm ülkelerde genel bir tepki söz konusudur. Devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi terimlerle ifade edilen bu tepkiler, güçlü hükümetlerin olduğu istikrarlı ülkelerde, teorikten pratiğe geçirilmekte ve kamu yönetiminin biçimlendirilmesi için uğraş verilmektedir. (Tutum, 1994:28) Kamu yönetiminin küçültülmesi çerçevesinde, merkezi yönetimin oldukça fazla sayılabilecek fonksiyonlarının, hem özelleştirme yolu ile özel kuruluşlara devredilmesi, hem de bu fonksiyonlardan büyük bir kısmının çağdaş bir anlayışla yeniden yapılandırılacak yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği tüm kesimlerce yoğun bir şekilde dile getirilmektedir. (Aykaç, 1999:9)

Özellikle kamu yönetimi alanında karşı karşıya kaldığımız olumsuzluklar, genelde, yoğun bir şekilde bu alanda görülen merkezizetçiliğin sonucu olarak gündeme gelmektedir. Dolayısıyla bu alanda ön plana çıkarılan radikal reform önerilerinde, kamu yönetiminin aşırı merkezileşmesi noktasından hareket edilmektedir.

Artık devletin aşırı merkezileşme eğilimini durdurmak acilen yapılması gereken bir zorunluluk durumuna gelmiştir. Bu eğilimi durduracak ve tersine döndürecek, güç ve teşebbüsü sivil topluma geri verecek tedbirlerin alınması gerekmektedir. Sınırlı devlet projesini yeniden canlandırmak, devletin sosyal hayatın çoğu alanından çekilip, diğer alanlarda da radikal bir değişikliği sağlayacak politikaların benimsenmesi gerekmektedir.(Gray,1993:3) Artık devletin görevi; oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik, bir başka şekli ile bilinen kurallara göre tartışmayı yürüten ancak kendisi katılmayan başkanlık yapmak olmak zorundadır. (Gray, 1993:4) Her ne kadar devlet bu eğilime kendisini kaptırmak istemese de, bugün yaşanan gelişmeler bu eğilime doğru gidişatı zorunlu kılmaktadır. Her şeyden önce kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı sınırlar ortadan

kalmakta, büyüyen devletin olumsuzluklarından korkan ve kendilerini bu olumsuzluklardan korumak isteyen halk, özellikle bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır.(Tutum, 1994:28) Bu durum genelde doğrudan kamu hizmeti sunan birimler için geçerli olabilirken, çalışmamızın esasını oluşturan kamu yönetimi teşkilatının hiyerarşi açısından en üst basamağında bulunan Başbakanlık örgütleri için geçerli olamamaktadır. Çünkü daha çok koordinasyon ve danışma görevleri ile meşgul olan bu birimin özelleştirmeye konu olabilecek çok fazla fonksiyonu bulunmamaktadır. Ayrıca siyasi açıdan sürekli büyütülerek siyasi prim kazanma organı olarak görülmesi, son yıllarda görülen devletin küçültülmesi eğilimlerinden, uygulamada bu organın her hangi bir pay alamamasını sonuçlandırmıştır.

Bu çalışmada Başbakanlık Örgütünün genel bir fotoğrafını çekip, neden devamlı büyüyerek, bugünkü hantal ve karmaşık yapısına büründüğü sorusuna cevap aramaya çalışacağız. Çalışmanın kapsamı açısından idarede merkezileşme olgusunu en fazla pekiştiren bağlı kuruluşlar ve devlet bakanlığı sorunu üzerinde duracağız. Ayrıca müşavirlik sorununun nedenlerini de irdelemeye çalışacağız.

Türk Kamu Yönetimi açısından düşündüğümüzde Başbakanlık Örgütünün bugün almış olduğu şeklin esas kaynağının kamu yönetim yapımızın bazı temel özellikleri olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. İdarede merkezileşme olgusunda Başbakanlık Örgütünün en önemli rolü üstlenmesi, idari yapımıza hakim olan merkezden yönetim ilkesinin bir sonucudur.

Merkezden yönetim ilkesi, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir şeklinde tanımlanabilir. (Gözübüyük, 1992:35) Tanımdan da anlaşılacağı gibi bu ilke, hiyerarşi içinde hukuki bağlarla birbirlerine bağlanmış bir yönetim teşkilatı gerektirmektedir. Tarihte devletlerin merkezi yönetimden yerinden yönetime geçtiği ve sonra tekrar toplandığı görülmüştür. (Giritli,1963:10) Ülkemiz açısından düşündüğümüzde Osmanlı İmparatorluğunun genişleme döneminde bu yöntemi uyguladığı, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyetinin ise yöntemin sakıncalarını göz önünde bulundurarak kuruluşundan bu yana merkezîyetçilikten ödün vermediği söylenebilir. Bu noktada merkezi yönetimin faydalarını belirtecek olursak; merkezi yönetim sayesinde siyasi yönetimin gücünün artacağı, günümüzde ulusal savunma ve ekonomik ihtiyaçların merkezi yönetime duyulan ihtiyacı pekiştirdiği, kamu hizmetlerinin daha rahat finansmanı için de yönetimin merkezileşmesine ihtiyaç duyulduğunu ifade edilebilir. Ayrıca merkezileşmiş yönetim yerel etki ve baskılara karşı da bir güvenlik subabı fonksiyonu görmektedir.(Giritli, 1963:11) Bunların yanında merkezi yönetim ile devlet yönetiminde birlik sağlandığı, hizmetlerin bir düzeyde

ülkeye yayılması yolunun açıldığı da söylenebilir. (Gözübüyük, 1992:36) Bütün bunlara rağmen uygarlık düzeyinde gelinmiş olunan mesafe, bu ilkenin olumsuz yönlerinin daha ön plana çıkmasını gerektirmiştir. Tüm alanda yaşanan hızlı dönüşüm süreçleri, bu ilkenin olumsuzluklarından kamu yönetiminin, geçmiş yıllara göre daha çok etkilenmesine yol açmıştır.

Dünya ölçeğindeki değişim doğrultusunda görülen merkezizyetçilikten uzaklaşma eğiliminin temelinde; bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, diğer taraftan yönetimi halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır. Bu doğrultuda, merkezden uzaklaşma iki yoldan gerçekleştirmeye çalışılmaktadır. Birinci yol merkezce yürütülen bazı hizmetlerin ve bunlara ilişkin sorumlulukların yerel yönetimler ya da bölge yönetimlerine devredilmesidir. İkinci yol ise yetki genişliği ilkesidir. Bu ilkeye göre merkezi yönetimin taşra birimleri güçlendirilmektedir. (Tutum,1994:28) Bu durum, ülkeyi tamamıyla bir merkezden yönetmenin hemen hemen olanak dışı olduğunun ispatıdır. Bu yüzden de her ülkede yerel yönetimlere ya da merkezi yönetimin taşra örgütlerine dayalı olarak, belli ölçüde yerinden yönetim ilkesinin uygulanması yolu tercih edilmiştir. (Ergun, 1992:111)

Merkezden yönetim ilkesinin bilinen en önemli sakıncası demokrasi ilkesine uygun olmamasıdır. Çünkü bu ilke ile halkın yönetime katılması sınırlandırılmaktadır. Yönetimde merkezizyetçilik, aynı zamanda kamu görevlilerinin objektif hizmet sunmalarını da engelliyebilmektedir. Kamu hizmeti sunarken, hizmet gereklerinden çok merkezi yönetimin düşüncesi doğrultusunda hareket edilebilmektedir. Bu ilke, merkezi yönetimde etkin olanların, hizmetlerin sunulmasında partizanca davranmalarına da ortam hazırlamaktadır. İlkenin diğer bir sakıncası da kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. (Gözübüyük, 1992:36) Oysa bugün, merkezizyetçilikten kurtulan örgütlerin daha etkin ve esnek olduğu, değişen koşullara çok rahat uyabildiği, yeniliğe daha açık bulunduğu ve katılıma imkan verildiği için personel moralinin ve veriminin çok fazla artırılabilirdiği ispat edilmiştir. (Obsorne-Gaebler, 1993:29)

Merkezizyetçiliğin olumsuzlukları bu kadar açıkken, ülkemizde özellikle kamu yönetiminde gün geçtikçe artan oranda merkezden yönetim uygulaması görülmesi ve bu süreçte çalışmamızın esasını teşkil eden Başbakanlığın öncü rol oynaması, son günlerde idarede merkezizyetçilik olgusunun yoğun bir şekilde tartışılmasına yol açmıştır. Çalışmamız ile biz de bu tartışmalara katkıda bulunmaya çalışacağız.

TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE BAŞBAKANLIK ÖRGÜTÜ

Genel olarak Devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu olarak adlandırılan belli başlı üç temel işlevi bulunmaktadır. Devletin bu üç asli fonksiyonu, temel kuralların bütününe içeren anayasalar ve diğer

kanunlarca belirlenen esas ve usullere göre çeşitli organlar tarafından kullanılır. (Ateş, 1999:7) Yönetim bir tüzel kişi olarak devletin bahsettiğimiz bu fonksiyonları yerine getirmek üzere üstlendiği eylem ve yaptığı işlemlerin tümünü kapsamaktadır. Geniş anlamıyla bakarsak, yönetimin temel fonksiyonunun devletin üstlendiği görevi gerçekleştirmek için giriştiği yasama, yürütme, yargı işleri olduğunu söylenebilir. Dar anlamda ise, yönetim, devletin fonksiyonlarından sadece birini, yürütme alanındaki etkinliğini tanımlamak üzere kullanılmaktadır. Bu tanımda yönetim kavramı, bir taraftan yönetimin kuruluş ve örgütlenmesini diğer taraftan yönetimin eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Kısaca yönetim denilince; Devletin üst yönetim kuruluşu niteliğini taşıyan, ancak yönetsel bir kuruluş olmaktan çok özel yapılı anayasal bir kuruluş olan ve Başbakan ile Bakanlardan oluşan hükümet düşünülmesi gerekmektedir. (Sencer, 1986:31)

Başbakanlık, aslında bir yürütme ve idare organı değildir. Çünkü şu anda geçerli olan 1982 Anayasasının 112. Maddesine göre, Başbakanlık örgütünün başında bulunan başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arası işbirliğinin sağlanmasından ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumlu tutulmaktadır. Ancak 1982 Anayasası Başbakana, bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemleri almak görevlerini vermiştir. Bu görevi, Başbakanın Cumhurbaşkanına, bakanların görevlerine son vermesi için teklifte bulunabilmesi olanağı ile birlikte düşünüldüğünde, ayrıca da Başbakanın 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanununun 4. Maddesi gereği bakanlıkların en üst amiri olduğu gerçeği dikkate alındığında, bu kurumun yürütme ve idare içinde çok önemli bir yeri olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır. (Günday, 1996:377)

Bir toplumun yönetim sistemi, o toplumun genel örgütlenme yapısına göre biçimlenmektedir. Yani siyasal yönetsel yapı toplumsal yapının, ekonomik düzenin bağımlı değişkeni durumundadır. Bu yüzden toplumların tarihsel evrimine bağlı olarak değişik siyasal-yönetsel sistemlere tanık olunmuştur. Bu noktadan hareketle, en üstün kamu gücü olarak devletin yanı sıra, onun yürütme organı olan hükümetle, yürütmenin kamu hizmetlerin yerine getirme aracı olan yönetim örgütünün, tarihsel süreçte sürekli değişimler içerisinde olduğunu söylenebilir. (Karaer, 1990, 47)

Başbakanlık, ülkemiz kamu yönetimi içerisinde merkezi idarenin başkent teşkilatı içerisinde yer almaktadır. Başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlıklardan oluşmaktadır. Hükümet denilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile bu kurulu oluşturan bakanlar, devletin aynı zamanda yürütme organını oluşturmaktadırlar. (Günday, 1996:363) Dolayısıyla çalışmamızın esasını oluşturan Başba-

kanlık teşkilatının, bu yönü ile siyasi iktidarın çok önemli bir unsuru olduğunu söylenebilir.

Başbakanın başında olduğu hükümet, görmüş olduğu yüksek yönetim fonksiyonundan dolayı, Devlet yönetiminin temel organı konumundadır. Devlet yönetiminin başarılı olması hükümetin gücü ve başarısı ile doğru orantılıdır. Hükümet devletin yüksek yönetimini, bir taraftan, yürütme alanını-bu alanın başı niteliği ile- yönetmek, diğer taraftan yasama organının olumlu işlemlerini ve aralarında işbirliğini elde etmek suretiyle başarır. (Balta, 1972:6)

Cumhuriyet öncesinde Başbakanlığın tarihsel gelişim çizgisi derinlemesine incelendiğinde, Osmanlı İmparatorluğunun Tanzimat'tan önceki yönetim örgütü ve kuruluşları ile, Cumhuriyet dönemindeki yapı ve kurumlar arasında yakın bir benzerlik olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, 1930'lu yıllarda temel biçimini alan Türk Kamu Yönetimi sistemi, ana hatlarıyla 19 yy. Tanzimat dönemi Osmanlı Yönetim Sisteminin bir benzeri ve devamı özelliğini göstermektedir. (Tan, 1983:5) Bu dönemde oluşturulan Başbakanlık Teşkilatının kuruluşunda Osmanlı dönemindeki Sadaret müessesinden etkilenildiği söylenebilir. Aslında bugünkü bakanlık sisteminin temeli 2. Mahmut zamanında atılmıştır. O döneme kadar sadrazam ve şeyhülislamda toplanmış olan belirli yetkiler, nazırlara (bugünkü anlamı ile bakanlara) verilmiş, önce sadaretin ismi Başvekalete çevrilmiş sonra da İçişleri, Dışişleri ve Maliye bakanlıkları kurulmuştur. (Yalçındağ, 1970:46) 2. Mahmut'un yönetim alanında getirdiği ilkeler ve kurumlar eski düzeni birçok açıdan değiştirmiştir. Bu düzenlemeler ile ilk defa devletin faaliyet alanı genişlemiş ve bu alanlara paralel olarak da, ana hatları bugüne kadar devam edecek olan bir merkezi idare örgütlenmesine gidilmiştir. Bu örgütlenmede özellikle sadaret makamının geçirdiği değişiklikler önemlidir. Devlet fonksiyonları çeşitli bölümlere ayrılıp, her biri için ayrı bir bakan sorumlu tutulunca, bugünkü anlamda başbakanın (sadrızamın) eskiden olduğu gibi, hükümdarın mutlak vekaletine sahip, geniş yetkili bir yönetici olarak kalmasına gerek duyulmamıştır. Sadrazam artık önemli bir nazırlık görevine ek olarak, sadece diğer nazırların başkanlığını yapmak gibi sınırlı görevleri yerine getirmeye başlamıştır. Böylece ilk defa sadaret makamı hukuki ve yapısal bir değişikliğe konu olmuş ve yetkileri oldukça azaltılmıştır. (Yalçındağ, 1970:47) Bu şekilde başlayan hukuki ve yapısal değişiklikler, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başbakanlık Teşkilatının kurulduğu 1921 yılındaki düzenleme çalışmalarının en önemli esin kaynağı olmuştur.

GENEL OLARAK BAŞBAKANLIK TEŞKİLATI

Başbakanlık; bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli bir

biçimde işlemlerini sağlamak ve Anayasa ve yasalarla başbakana verilen çeşitli görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. (KAYA, 1991:16)

Başbakanlık teşkilatı ilk olarak 24-01-1921 tarihinde oluşturulmuştur. Son düzenlemeler ise 10-10-1984 tarihli 3056 sayılı yasa ile olmuştur. Başbakanlık teşkilatının kuruluş amacı bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Devlet teşkilatının düzenli bir biçimde işlemlerini sağlamak, Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek şeklinde sıralanabilir. Başbakanlığın oldukça fazla olan görevlerinin bir kısmını sayacak olursak; daha önce de belirttiğimiz gibi bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek için gerekli önlemleri almak, Devlet teşkilatının düzenli ve güvenli bir biçimde işlemlerini sağlayacak ilkeleri belirlemek, Hükümet programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını izlemek; kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasa ve öteki mevzuata uygunluğunu incelemek ve Yasama Organı ile olan ilişkileri yürütmek vb. görevler sayılabilir.

Başbakanlık örgütünde, başbakanlık müsteşarı ve yardımcıları ile çeşitli ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler vardır. Örgütün en üst amiri Başbakandır. (Gözübüyük, 1992:69) Başbakanın bakanlar üzerinde bir üst konumu ya da hiyerarşik yetkisi yoktur. Ancak kamu hizmetleri hiyerarşik bakımdan bakanlıklarda son bulduğundan bakanların işlemlerinden ötürü Başbakana başvurulamayacağı gibi, Başbakanın bakanlıkların işlemleri üzerinde hiyerarşik denetim yetkisi bulunmamaktadır. (Sencer, 1985:15) Başbakandan sonra sıralamada diğer bakanlıklarda olduğu gibi müsteşar gelir. Oldukça önemli olan başbakanlık müsteşarı başbakana görevlerinde yardımcı olmak, bakanlıklar arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlamak, yönetimin etkin ve verimli bir biçimde çalışabilmesi için gereken yöntem ve ilkeleri geliştirmek gibi görevleri yerine getirmektedir. (Gözübüyük, 1992:69)

Başbakanlık merkez örgütünün kuruluşuyla ilgili ilk yasa, 1933 yılında yayınlanmış olan 2187 sayılı yasadır. Bu yasadan sonra 1983 yılına gelinceye kadar çıkarılan çeşitli yasalarla Başbakanlık merkez örgütü düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak özellikle 1970'li yıllardan sonra yasayla düzenleme yolu bırakılarak, yeniden düzenlemelerin, Başbakan onayına ya da Bakanlar kurulu kararlarına dayandırılması yoluna gidilmiştir. Onayla yeni birim kurma ve genişletme yönünde kurumsal bir alışkanlığın ortaya çıkmasından sonra, Başbakanlıkta çok sayıda birimin kurulduğu görülmekle birlikte, 1950-1980 yılları arasında kurulan birimlerin birçoğuna gerçek anlamda işlerlik kazandırılmamıştır.

1980 sonrasında Başbakanlık örgütü ile ilgili çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmaları olmuştur. Bunlar arasında önemli sayılabilecek, 12 Eylül 1980 sonrası yapılan bir düzenlemeye göre, genel müdürlük, daire başkanlığı gibi toplam 22 birim kurulmuş, 27 Nisan 1982 tarihinde 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yapılan düzenlemede ise bu sayı, 18'e düşürülmüştür. 1983-1984 yılları arasında, 174 ve 202 sayılı KHK'lar ve ardından da 1984'te 3056 sayılı yasayla bu KHK'ların yasalas-tırılması sonucu, bugün Başbakanlık örgütünde oldukça çok sayıda hizmet birimi bulunmaktadır. (KAYA, 1991:17)

Başbakanlığa bağlı kuruluşların çoğu tüzel kişiliği olmayan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da başbakanlık bütçesi içinde yer alan kuruluşlardır. Bir kısmı da katma bütçeli hizmet kuruluşlarıdır. Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Basın, Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, tüzel kişiliği bulunmayan bağlı kuruluşlardır. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı ise tüzel kişiliği bulunan kuruluşlar arasındadırlar. (Gözübüyük, 1992:69)

Çalışmamızda ayrıntısına girmeyeceğimiz Başbakanlıkla ilgili kuruluşların bir kısmı ise, kamu iktisadi teşebbüsü durumundadır. Bunlardan bir kısmı, bankacılık kesiminde yer alır, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Kalkınma Bankası gibi. Bunların yanında Danıştay Başkanlığı ve TRT Genel Müdürlüğü de yönetsel açıdan ilgili kuruluş konumundadırlar. (Gözübüyük, 1992:69) İlgili ve bağlı kuruluşların yanında bir de Başbakana karşı sorumlu kuruluş bulunmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı ile Başbakan arasında devlet bakanı yoktur. Başbakan bu kuruluş ile doğrudan ilgilenir. Genelkurmay Başkanlığı da diğer bakanlıklar ve kuruluşlar ile Başbakan aracılığı ile değil doğrudan ilişki kurar. (Gözübüyük, 1992:69) Orduyu politika dışında tutmak amacıyla 3 Mart 1924'te Erkanı Harbiyei Umumiye Vekaletinin kaldırılması üzerine Erkanı Harbiyei Umumiye Riyaseti adıyla görevinde bağımsız bir yüksek askeri makam olarak oluşturulan bu organ, 05-06-1944 tarih ve 4580 sayılı yasa ile TBMM'ne karşı sorumlu tutularak Başbakanlığa bağlanmış iken, 30-05-1949 tarih ve 5398 sayılı yasa ile Genelkurmay Başkanlığı adı ile doğrudan Milli Savunma Bakanlığına bağlanmış ve 1961 Anayasası yürürlüğe girene dek bu statüsünü korumuştur. 1961 Anayasası da Genelkurmay Başkanlığını Başbakana sorumlu kılmıştır. (Sencer, 1986:62) Günümüzde başkanlık bu konumunu korumaktadır.

Son yıllarda izlenen politikalar neticesinde, Başbakanlık örgütü, hem örgütsel hem de görevsel olarak büyüyerek asıl görevine uygun

düşmeyen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Sayıları devamlı artan bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında görevlerin nitelik olarak çok farklı bir çeşitliliğe sahip olduğu, bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse ürettikleri hizmetler yönünden Başbakanlıkla doğrudan ilgisi bulunmaması gereken kuruluşlar oldukları görülmektedir. Bu durum, bu birimlerin hizmet yönünden ilgili oldukları bakanlıklar ile kendi aralarında çeşitli eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadır. Diğer taraftan müsteşarlık, başkanlık veya genel müdürlük ismi altında oluşturulan ve Başbakanlığa bağlanarak bir tür kendine özgü statüye kavuşturulan hizmet birimleri kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemektedir. (DPD; 1996:4-5)

Genel yönetimin üstlendiği kamu hizmetleri son aşamada bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir. Bakanlıkların hiyerarşik örgütlenmesinde bulunmakla birlikte, bakanlıkların üstünde Başbakanlık ve bakanların üstünde de Başbakan bulunmaktadır. Bu yapılanma içinde Başbakanlığın bir yürütme organı ve bir idare makamı olarak görülmesine karşılık, Başbakanlık, bakanlıklardan değişik bir konumdadır. Hizmet bakanlığı olmaktan çok, tüm hizmetlerin düzenleyicisidir. Son zamanlarda bu durum maalesef değişmeye başlamıştır. (Duran, 1979:85) Aslında Başbakanlık özel bir kamu hizmeti görmeyip daha çok bütün hizmetlerin düzenleyicisi olmakla beraber, doğrudan doğruya bu makama bağlı hizmetler de bulunmaktadır. Bu hizmetler, ya faaliyetleri bütün bakanlıkları ilgilendiren ve bu nedenle belli bir bakanlığa bağlanamayan veya devletin genel siyasetini ilgilendiren hizmetlerdir. (Versan, 1984:1839) Başbakanlığın aşırı derecede örgütsel büyümesine de, bu hizmetler neden olmuştur.

1982 Anayasasının getirdiği düzen, Başbakanlığın önemini artırmıştır. Yeni Anayasanın yürütmeye ilişkin hükümleriyle, Başbakana, özellikle koalisyon hükümetleri döneminde önem kazanabilecek özel bir konum ve ağırlık vermiştir. Siyasal açıdan önem taşımayan hükümetler yanında Başbakanlığa doğrudan yönetmelik çıkarma yetkisi tanıyan hükümlerle, Başbakanlığın özellikle hukuki açıdan güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. (Tan, 1984:44)

Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde Başbakanlığın merkez teşkilatını ve bağlı kuruluşlarının bir kısmını ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz. Bu kurumun dev bir hizmet bakanlığı haline gelmesinde rol oynayan ilgili kuruluşları, kurulları ve yüksek kurulları ise şema halinde göstermekle yetineceğiz.

BAŞBAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI

Başbakanlık Merkez Teşkilatının en tepesinde; Bakanlıklar arası işbirliğini sağlamak, Devletin en yüksek yönetim organı olan Hükümetin

genel politikasının yürütülmesini izlemek ve kanunlarla verilen çeşitli görevleri yerine getirmekle görevli olan Başbakana, bu görevlerini gereği gibi yapmasında yardımcı olmak ve danışmanlık yapmak amacıyla görevlendirilen müsteşar ve müsteşar yardımcıları bulunmaktadır. (T.C Başbakanlık, 1995:434) Müsteşar ve Müsteşar yardımcıları fonksiyonlarını Merkez Teşkilatı aracılığı ile yerine getirirler. Ayrıca Başbakanlık Merkez Teşkilatında ayrıca, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakan Müşavirleri, Hukuk Müşavirliği, Başbakanlık Müşavirleri ve Basın Müşavirliğinden oluşan Danışma ve Denetim Birimlerinden ve Bakanlar Kurulu Sekreterliği, İdari ve Mali İşler Başkanlığı, Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği ve Özel Kalem Müdürlüklerinden oluşan Yardımcı Birimlerden oluşur. Çalışmamızın kapsamı açısından Merkez Teşkilatın yalnızca Ana Hizmet Birimlerini ele alacağız.

ANA HİZMET BİRİMLERİ

a) Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: İlk olarak 20 Mayıs 1933 tarihinde 2187 sayılı yasa ile oluşturulan müdürlüğün kuruluş amacı; Bakanlıklar ve çeşitli kamu tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere Başbakanlığa gönderilen kanun tasarıları, tüzük ve yönetmelik tasarıları ve Bakanlar Kurulu kararı gerektiren konulara ait işlemleri yürütmektir. (T.C Başbakanlık, 1995:508)

b) Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü: Başbakanlık teşkilatına şekil veren 2187 sayılı yasa bu genel müdürlüğü, ilk olarak Yazı İşleri Müdürlüğü şeklinde düzenlemiştir. Bugünkü halini ise, 08-06-1984 tarih ve 203 sayılı KHK ile almıştır. Müdürlüğün amacı; Başbakanlık personel politikasını oluşturmak, merkez ünitelerde görev alan personelin özlük işlerini, müşterek kararlar atanan Devletin üst kademe yöneticilerinin işlemlerini ve TBMM ile Hükümet arasında yapılan yazışmaları yürütmektir. (T.C Başbakanlık, 1995:527)

c) Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü: İlk kuruluşu 2187 sayılı yasa ile oluşturulan Neşriyat Kalemine dayanan bu müdürlüğün kuruluş amacı; hukuki metinleri toplamak, açıklamak, yürürlükte olanları tespit etmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kotlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde izlemek ve yayınlamaktır. (T.C Başbakanlık, 1995:550)

d) Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü: Türk Devlet ve millet hayatını ilgilendiren tarihi, hukuki, idari, ekonomik, ilmi doküman ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve düzenlemek, en iyi biçimde saklanmasını, korunmasını ve istifadeye sunulmasını sağlamak, milli arşiv politikasının esaslarını belirlemek, bu esaslarını uygulanmasını takip etmek ve

denetlemek amacıyla kurulmuştur. İlk kuruluşu, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1846 yılında kurulan Hazine-i Evrak birimine dayanmaktadır. (T.C Başbakanlık, 1995:578)

e) Güvenlik İşleri Başkanlığı: İlk olarak Başbakanlık makamının 13 Ekim 1975 tarih ve 6489 sayılı Olur'u ile Müşavirlik şeklinde kurulmuş, Haziran 1984'te 203 sayılı KHK ile Başkanlık haline getirilmiştir. Kuruluş amacı; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinden, Genel Kurmay Başkanlığından, Sıkıyönetim Komutanlıklarından ve diğer Bakanlıklardan gelen, Devletin güvenliği ile ilgili bilgi, raporu ve yazıları toplamak, incelemek, bu konuda yazışmalar yapmak, Anayasa düzenini yıkmaya yönelik haber ve yayınları değerlendirmektir. (T.C Başbakanlık, 1995:651)

f) Dış İlişkiler Başkanlığı: Başkanlık, ilk olarak, 21-01-1965 tarih ve 27-190/364 sayılı yazı ile Dış Seyahat İşleri Müşavirliği olarak düzenlenmiştir. Son halini ise, Bakanlar Kurulunun 203 sayılı KHK ile Başkanlık şeklindeki düzenlemesi ile almıştır. Kuruluş amacı; milletlerarası ilişkilere ait konularda görevli kuruluşlarla temas halinde olarak gerekli koordinasyonları sağlamak, iş ve hizmetleriyle ilgili konularda ortaya çıkan sorunlar konusunda incelemeler yapmaktır. (T.C Başbakanlık, 1995:656-657)

g) Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı: İlk olarak 27-02/1982 tarih ve 8/4334 sayılı kararname ile İktisadi ve Mali İşler Daire Başkanlığı olarak düzenlenmiş, son halini ise, 08-06-1984 tarih ve 203 sayılı KHK ile almıştır. Kuruluş amacı; Bakanlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve ilgili özel kuruluşlar arasında , ekonomik ve mali konularda koordinasyonu sağlamak ve bu alanlardaki gelişmelerle, karşılaşılan sorunlar hakkında incelemeler ve araştırmalar yapmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamaktır. (T.C Başbakanlık, 1995:659)

h) Sosyal ve Kültürel İşler Daire Başkanlığı: Başkanlık; bilim ve teknoloji, eğitim, kültür, sanat, spor, gençlik, turizm, basın, radyo-televizyon, tanıtma alanlarındaki dış ilişkiler ve karşılaşılan meseleler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak ve kamu kuruluşları arasında bu alanlarda koordinasyonu sağlamak, yurtdışı işçi problemleri ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları ile sürekli temas halinde bulunmak, gelişmeleri izlemek, problemleri belirlemek ve kurullara sekreteryaya hizmeti yapmak amacı ile kurulmuştur. İlk olarak 1982 yılında Daire Başkanlığı olarak düzenlenmiş daha sonra 1984 yılındaki düzenlemelerle bugünkü şeklini almıştır. . (T.C Başbakanlık, 1995:667)

ı) İdareyi Geliştirme Başkanlığı: Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespit edilmesi için inceleme ve

araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak amaçları ile 1984 yılında çıkarılan 203 sayılı KHK ile kurulmuştur. İlk olarak ise, 14-05-1975 tarih ve 5/25-2928 sayılı Başbakanlık Olur'u ile kurulan Organizasyon ve Metot Kurulu Şeklinde düzenlenmiştir. (T.C Başbakanlık, 1995:674)

i) Bilgi İşlem Başkanlığı: İlk olarak 1982 yılı düzenlemeleri doğrutusunda Bilgisayar ve Bilişim Sistemleri Koordinasyon Daire Başkanlığı olarak oluşturulan bu birimin amacı; Başbakanlık merkez teşkilatının bilgi işlem ve otomasyon ihtiyaını karşılamak, daha verimli iş, belge ve bilgi akışını sağlamak ve buna yönelik yazılımları üretmek, yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan sağlanan kamu yönetimiyle ilgili bilgileri, bilgi işlem ortamında toplamak, bu bilgilerin bilgi işlem sistemlerinde değerlendirilmesi konularında ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, Makama hızlı ve zet bilgi akışını temin etmektir. Birim bugünkü halini, daha sonraları bu görevlerini üstelenen Devlet Durum Merkezi Başkanlığının 16-01-1990 tarih ve 406 sayılı KHK ile kaldırılması sonrasında ve aynı KHK ile yapılan yeniden düzenleme çalışmaları sonucunda almıştır. (T.C Başbakanlık, 1995:688)

1) Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü: Genel ve katma bütçeli dairelerle, özel idare ve belediyelerden, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel ve tüzel kişilerden basım işleriyle ilgili siparişleri almak ve 1322 sayılı Kanun'da belirtilen basım ve dağıtım hizmetleriyle ilgili işleri yapmak üzere, 20-05-1933 tarih ve 2187 sayılı kanun ile oluşturulmuştur. Bugünkü haline ise 10-04-1967 tarih ve 852 sayılı kanun ile getirilmiştir.

BAşBAKANLIK VE BAğLI KURULUŞLARI

Başbakanlık merkez teşkilatını kısaca inceledikten sonra, Őimdi de Başbakanlığa bağlı kuruluşlardan bazılarını ele alacağız. Çalışmamızın kapsamı açısından Başbakanlık teşkilatında yer alan diğer bağlı kuruluşlar ve benzer sorunlara sahip olan ilgili kuruluşlar ile bağlı kurul ve yüksek kurullar inceleme alanımıza girmeyecektir.

Bugün son Şekli ile Başbakanlığa bağlı toplam 30 kuruluş bulunmaktadır. Kamu yönetiminin küçültülmesinin hararetle tartışıldığı günümüzde, bu durumun ne kadar doğru olduğunu belirlemek, kamu yönetiminin işleyişini ne derece olumsuz Şekilde etkilediğini tespit etmek oldukça önemlidir. Çalışmamızın ikinci bölümünde bu konuyla ilgili sorunlar ve çözüm önerilerini sunacağız. Ancak bu aşamaya gelmeden önce, Başbakanlığa bağlı 30 kuruluş arasından en son kurulan beş bağlı kuruluşu ele alacağız. Bu kuruluşların statülerine, amaçlarına ve görevlerine, daha sonra yapacağımız değerlendirmelerin etkinliği açısından,

değınmekte büyük yarar görüyorum. Çünkü son kurulan bu beş birim İdarede merkezleşme olgusuna, son yıllarda ülkemizdeki bakış açısını çok iyi yansıtmaktadır.

1. DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI

Kamu yönetimimize yeni katılan bir kuruluş olarak 10-08-1993 tarih ve 491 sayılı KHK ile kurulan bu müsteşarlığımız, daha önce eksikliği fazlasıyla yaşanmış, denizcilik sistem ve hizmetlerinin ülkenin deniz ilgi ve çıkarlarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak tahsisi ve geliştirilmesi konularında etkinlik sağlanması amacı ile oluşturulmuştur. Müsteşarlığın başlıca görevleri arasında; deniz ticaretini, deniz ticaret filosu ve gemi sanayiini teşvik edici tedbirleri almak, denizcilik endüstrisinin, deniz ve içsular potansiyelinin geliştirilmesini ve işletilmesini sağlamak; denizcilikle ilgili istek ve ihtiyaçları saptamak ve planlamak; denizlerde can ve mal güvenliğini sağlayacak önlemleri almak; deniz araçlarının teknik nitelik ve yeterlikleriyle bunlarda çalışanların yeterlik şartlarının belirtilmesi hususlarında temel prensip ve politikayı saptamak, koordine etmek; Devletin denizcilikle ilgili hedef ve politikalarını saptanması ve uygulanması amacıyla gerekli araştırmaları yapmak ve yaptırmak vb. görevler bulunmaktadır. (Devlet Teşkilat Rehberi, 1998:225)

2. ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI

Kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve özelleştirme süreci ile sınırlı, geçici bir örgüttür. 27-11-1994 yılında 4046 sayılı yasa ile kurulmuştur. Kuruluş amacı, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak amacıyla yapılacak özelleştirme çalışmalarında, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun alacağı kararlara yardımcı olmak, alınan kararları özelleştirme yasasında belirtilen ilkeler doğrultusunda uygulamak ve Özelleştirme Fonunu yönetmektir. Bu doğrultuda, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararlarını uygulamak; Kurul tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemler yürütmek; kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına ya da özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi ya da özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenleri özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda Kurul'a önerilerde bulunmak; kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesi, faaliyetlerin izlenmesi ve koordinasyonun sağlanması işlerini yürütmek gibi görevleri yerine getirmektedir.

3. FUTBOL FEDERASYONU BAŞKANLIĞI

03-07-1992 tarih ve 3813 sayılı yasa ile oluşturulan başkanlık; futbol faaliyetlerini milli ve milletlerarası kurallara göre yürütmek,

teşkilatlandırmak, geliştirmek ve Türkiye Cumhuriyeti'ni yurt içi ve yurt dışında temsil etmek üzere, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliğe sahip, özerk bir kuruluş olarak kurulmuştur. Bu amaçlar doğrultusunda; futbol faaliyetlerini yürütmek, futbolun gelişmesi ve yurt sathına yayılmasını sağlama, bu konularda her türlü düzenlemeyi yapmak, kararlar almak, ve uygulamak; milli ve milletlerarası kuralların ve her türlü talimatın uygulanmasını sağlamak ve Türkiye'yi futbolla ilgili konularda yurt dışında temsil etmek; yurt içinde ve dışında futbol faaliyetleri ile milli müsabakalar için plan, program ve benzeri her türlü düzenlemeyi yapmak, başarılı sonuç sağlaması için gerekli tedbirleri almak gibi görevleri yerine getirir. (Resmî Gazete, 03-07-1992:21273/4)

4.ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI

Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulan en yeni kuruluştur. 25-03-1997 tarihinde 571 sayılı KHK ile kurulmuştur. Kuruluş amacı; özürllülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini temin etmek için; ulusal ve uluslar arası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, özürllüler ile ilgili ulusal politikanın oluşmasına yardımcı olmak, özürllülerin problemlerini tespit etmek ve bunların çözüm yollarını araştırmaktır. Bu doğrultuda; özürllülüğün önlenmesi, eğitim, istihdam, rehabilitasyon, topluma uyum ve diğer konularda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak; özürllülere yönelik olarak faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek, sorunlarını ve çözüm yollarını araştırmak, bu konuda teklifler hazırlamak ve hazırlatmak, bunları incelemek, değerlendirmek ve uygulamak; özürllülerle ilgili uluslar arası gelişmeleri takip etmek, antlaşma ve sözleşmelerin ülkemizdeki uygulamalarını izlemek ve değerlendirmek; özürllülerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ve kanun tekliflerini incelemek, görüş bildirmek ve bu konuda teklifler hazırlamak vb. görevleri yerine getirmekle sorumludur.

5. İNSAN HAKLARI TEŞKİLATI

06-09-1993 tarihinde 20-08-1993 tarih ve 502 sayılı KHK ile kurulan teşkilat; insan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak, insan haklarının kurumsallaştırılması için gereken önerileri oluşturmak, ulusal ve uluslar arası düzeyde insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek, kamu oyunu ve yetkilileri bilgilendirmek, insan hakları konusunda koordinasyonu sağlamak, bu konuda eğitim önerileri hazırlamak ve yapılacak eğitime yardımcı olmak, insan hakları ihlallerini belirlemek ve çözüm önerilerinde bulunmak hususlarında görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda insan hakları konusunda; Türkiye'de kurumsallaşmayı sağlamak; uluslar arası gelişmeleri izleyip değerlendirmek ve bu çalışmalara katılmak, raporlar hazırlamak, bilimsel çalışmaları özendir--

mek ve desteklemek; iç hukukumuzun uluslar arası standartlarla uyumlu hale getirilmesi için çalışmalar yapmak; toplum bilincinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için benzer alanlarda farklı düzeydeki eğitim ve öğretimin yeterli hale getirilmesine yönelik öneriler hazırlamak; faaliyet gösteren kurum, kuruluş ve kişilerle bilgi alışverişinde bulunmak; kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında, çalışmalarda koordinasyonu sağlamak; mevzuatı iyileştirmeye yönelik yasal ve idari düzenleme önerileri hazırlamak gibi görevleri yürütür. (Devlet Teşkilat Rehberi, 1998:239)

BAŞBAKANLIK TEŞKİLATININ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bir çok ülkenin kendilerine özgü toplumsal koşullar içinde oluşturduğu yönetim sistemleri, ülkelerin yapısal özelliklerinden kaynaklanan bazı eksiklikleri de içlerinde barındırmaktadırlar. Bir yandan bu eksikliklerin giderilmesi, diğer taraftan değişen koşulların getirdiği ihtiyaçları karşılayacak, ulusal amaçları gerçekleştirecek temel bir araç niteliğine kavuşturulması amacıyla kamu yönetiminin sık sık gözden geçirilmesi bir zorunluluk olmaktadır. (Karaer, 1987/b:62)

Günümüzde tüm dünyada olduğu gibi, Ülkemizde de devletin toplum yararına olan çabalarının hızlı ve sürekli bir biçimde artmaktadır. Çağımız çok hızlı bir teknolojik değişme ve gelişme içerisindedir. Bu hızlı değişme ve sürekli gelişme temposu, toplumsal ve ekonomik kurumları değiştirmeye, yeni oluşan şartlara uymaya zorlamaktadır. İçinde oluşturdukları toplumsal çevrenin ürünü olan örgütler, bu çevrenin sürekli değişmesi karşısında kendilerinin çevreden gelen bu değişmelere uydurmak zorunluluğu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. (Sağlam, 1979:6) Ancak Başbakanlığın bugün almış olduğu görünüm bu temel olguya ters düşmektedir. Çünkü burada temel etken siyasaldır. Dolayısıyla yıllardır bilinen sorunlar, sürekli olarak çözüm önerileri getirilmesine rağmen bir türlü çözülememektedir.

Yapısal Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde çoğu zaman bireysel ve toplumsal yaşamı bütün boyutlarıyla etkileyen bir ekonomik ve siyasal bunalımın ardından yaşanan askeri müdahaleleri izleyen dönemlerde, toplumsal kurumlar olağanüstü dönem yöneticilerince müdahaleye yol açan etmenlerin yaratıcısı olarak sorgulanmaya ve yeni bir yapılanmaya kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde bu duruma en iyi örnek kamu yönetimidir. Yaşanan siyasi istikrarsızlıklar sonrasında kamu yönetiminde düzeltim çalışmalarında bulunmak bir alışkanlık haline gelmiştir. (Karaer, 1987/d43)

Kamu yönetiminde düzeltim çalışmalarında bulunmanın gerekliliğinin diğer bir nedeni de; merkezi yönetimin görevlerindeki sayısal artışın, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleyiş bozukluklarının oluşmasına yol açıyor olması ve görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememesidir. Bazen kamu örgütlerinde ve bunların kuruluşlarında görülmesi gerekli olan kamu görevlerinin önemlerinin azalmamasına karşın, zaman içerisinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler asıl görevlerin yerini almakta, bu da örgütlerde görev sapmalarına yol açmaktadır. Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken öncelikli olmayan bazı konularda kaynak savurganlığına neden olunmakta, sınırlı kaynaklardan daha etkili yararlanma yoluna gidilmemektedir. (KYUD, 1993:14)

Türk Kamu Yönetiminde Başbakanlık örgütü, en geniş kapsamlı teşkilat olması ve siyasi iktidarların kısa sürelerde yer değiştirdiği ülkemizde, yaşanan istikrarsızlıkların ve yönetimde siyasallaşmanın bir sonucu olarak devamlı yeni sorunlarla boğuşmak zorunda kalması sonucunda bugünkü halini almıştır. Yaşanan sorunların geneli Türk Kamu Yönetiminin genelinde görülen tipik sorunlardır. Ancak Başbakanlık örgütü, devletin mutlak bir şekilde küçültülmesinin savunulduğu günümüzde, bu sorunlar arasında en önemlisi ve bizce kamu yönetiminin geleceği açısından en tehlikelisi olan İdarede merkezileşme ve aşırı büyüme sorununun öncülüğünü yapmaktadır.

Örgütsel Büyüme

Günümüzde kamu hizmetlerinin yapılmasında görülen aksaklıklar, önce yönetimdeki yozlaşmaya zemin hazırlamakta, bunun sonucunda yönetim saygınlığını yitirerek sisteme yönelen desteklerin azalmasına ve tepkilerin birikmesine neden olmaktadır. Aşırı siyasallaşma, kabilecilik, yaygın kayırma ve rüşvet; en ufak işlerde dahi araçlara başvurarak yönetimle ilişki kurmak, Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından sayılmaktadır. .Bu süreç örgütsel büyümeyi; örgütsel büyüme siyasal ve örgütsel yozlaşmayı beslemektedir.(Oktay 1997) Bu karşılıklı kısır döngü, maalesef bugün birçok sorunla boğuşmamıza neden olmaktadır.

Son yıllarda yapılan çeşitli düzenlemeler ve yapılandırma çalışmalarıyla Başbakanlık hem örgütsel hem de görevsel olarak sürekli genişlemiş ve asıl görevine uygun düşmeyen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında görevlerin nitelik olarak farklılıklar gösterdiği ve bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse işlevleri ve nitelikleri itibarıyla Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmayan kurumlar olduğu görülmektedir. (KAYA 1991: 17-19) Bu durum sonucunda; farklı kuruluşlar arasında ve ilgili oldukları bakanlıklar arasında çeşitli eşgüdüm ve koordinasyon sorunu-

nun yaşanmasına neden olmaktadır. Bugün için Başbakanlık merkez teşkilatı, kamu yönetiminin neredeyse yarısını oluşturan pek çok kurum ve kuruluştan oluşmaktadır. Böylesine büyümüş bir başbakanlık teşkilatı, asıl işlevleri oluşturan, kamu kurumları arasında koordinasyon sağlanması ve ülke yönetimine ilişkin temel politikaların tespiti gibi görevlerini yerine getirememekte ve doğrudan icracı bir birim haline dönüşmektedir (Aykaç vd., 1993:62-66).

Aslında örgütsel büyüme, kamu bürokrasisinin yapısından kaynaklanan genel bir olgudur. Dünyanın her yerinde bürokrasiler, bütçelerini, binalarını, çalışmalarını, araç ve gereçlerini arttırarak, nüfus alanlarını genişletmek istemektedirler. Bu isteklerini meşrulaştırmak için büyümenin amacını, hizmetlerin niteliklerinin ve kalitelerinin artırılması olarak gösterirler, ancak bilinç altında yapılmak istenen karar alma süreçlerine hakim olan yöneticilerin kullandıkları nüfuzu artırma uğraşlarıdır. (Karatepe, 1995:166).

Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze, bakanlıklar bünyesinde teşkilatlandırılmayan bazı hizmet örgütlerinin, bir hizmet bakanlığı gibi düşünülüp doğrudan Başbakanlığa bağlanması yoluna gidilmesi, bugün karşımıza çıkan aşırı büyümüş Başbakanlık örgütünün temelini oluşturmaktadır. İlgili ilgisiz bir çok devlet daire ve örgütleri, bir hizmet bakanlığı gibi Başbakanlığa bağlanarak, idarede merkezileşme olgusunun iyi bir örneği sergilenmiştir. (Günday, 1996:378)

Başbakanlık Örgütü, 1933 yılında küçük müdürlükler biçiminde sayısı ancak 7 olan birimlerden oluşurken, bugün bu rakam bağlı ve ilgili kuruluşlarla 40'ı bulmaktadır. Ancak bu sayısal artıştan daha önemlisi, kurulan her birimin bir süre sonrasında, müdürlükten genel müdürlüğe, daire başkanlığından başkanlığa yükseltilmesi, bu durumun ise kamu yönetiminin büyümesine önemli ivmeler kazandırmasıdır. (KAYA, 1991:17) Bazı nedenlerden dolayı bakanlıklar içinde örgütlenilmeyen kuruluşlar, müsteşarlık, ya da genel müdürlük veya başkanlık olarak Başbakanlığa bağlanmakta, böylece Başbakanlık bir hizmet bakanlığı durumuna getirilmektedir. Başbakan görevinin gereği olarak, bağlı kuruluşlarla yakından ilgilenmek zorundadır. Ancak günümüzde Başbakanın iş yoğunluğunun oldukça fazla olmasından dolayı, bu görevi devlet bakanları üstlenmektedir. Bunun sonucu olarak devlet bakanları da, idari işlerle uğraşan, bir ya da iki genel müdürlükten oluşan hizmet bakanlığı durumuna getirilmektedir. Ülkemizde bu tür uygulamaların giderek yaygınlaştığı da görülmektedir. (Gözübüyük, 1992:68-69)

Bu şekli ile Başbakanlık'ta görülen örgütsel büyüme görevsel büyüme haline de dönüşmektedir. Başbakanlığın ana hizmet birimleri arasında yer alan genel müdürlük ve başkanlıkların üstlendikleri görevlere baktığımızda, bunların bir kısmının doğrudan ilgili hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan bakanlıklarla, bir kısmının ise ayrı bir

birim gerektirmeyecek derecede danışma hizmetine dönük görevlerle ilgili olduğu görülmektedir. Bu duruma örnek verecek olursak, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığının; Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, ve Devlet Planlama Teşkilatının; Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Kültür, Turizm Bakanlıklarının görev alanları ile iç içe geçmiş durumdadır. Bunun yanında Başbakanlık birimlerinin yeteri derecede personel ve mali olanakları ile donatılmamalarından dolayı esas görevlerini yerine getirecek konuma da ulaşmamışlardır. (KAYA, 1991:17)

Dolayısıyla günümüzdeki mevcut Başbakanlık teşkilatının bu yapısı, olması gereken Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı ve bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak ve hükümetin genel politikalarının yürütülmesini gözetmek, biçiminde açıklanabilecek olan görevlerine, uygun düşmemektedir. (KAYA, 1991:17)

Geçmişten bugüne Başbakanlığın aşırı derecede büyümesine neden olan diğer bir unsur da, çeşitli yasalarla kurulmuş olan çok sayıda kurul ve yüksek kuruldur. Bu kurulların sayıları 15'i bulmaktadır. Bunların yapı, işleyiş düzenleri incelendiğinde, kurulların bir bölümü, sürekli, bir bölümü ise süreksiz kurullardır. Sürekli olan kurulların görev alanlarına yönelik hizmetleri gerçekleştirmek üzere belli bir alt örgütlenmeye gittikleri gözlenmektedir. Bu durum sistemde alışılmış kurum kavramının dışına taşan bir yapı oluşturmaktadır. Ayrıca, Başbakanlıkla ilgili kurullardan bazılarının ilgili oldukları bakanlıklardan az çok soyutlanmış olmaları, kurulların etkinlikleri üzerinde olumsuz bir rol oynamaktadır. (KAYA, 1991:18)

Aşırı büyümeye yol açan benzer diğer bir sorun ise; Başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluşlarla ilgilidir. (KAYA, 1991:19) Bağlı kuruluş, ilgili bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere bakanlığa bağlı, özel olarak kurulmuş genel bütçe içinde ayrı bütçeli, katma bütçeli ya da özel bütçeli kuruluşlardır. Bunların da taşrada, bölge, il, ilçe kuruluşları ile doğrudan kendine bağlı kuruluşları olabilir. İlgili kuruluşlar ise, özel kanunla kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri ile özel hukuksal, mali, yönetsel statüye sahip hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. (Ergun, 1992:107) Başbakanlığa bağlı ya da başbakanlıkla ilgili örgütler, Cumhuriyetten günümüze uzanan süreçte, bu hususta dikkatli davranılmadığından, sayıca çok fazla artış göstermişlerdir. Bu artış bazan yeni devlet bakanlarının görevlendirilmesine yol açmanın yanında, başbakanın, onun kurmay örgütü durumundaki başbakanlık örgütünün görev alanını genişletmekte ve Türk kamu yönetiminin merkezci niteliğini pekiştirmektedir. Sağlıksız, görevlerini yamaktan alıkoyucu, öteki bakanlar gibi, belirli kamu hizmetlerinden sorumlu yürütme organı durumuna sokucu,

Başbakanlık örgütünü de bir eşgüdüm, danışma yeri olmaktan çıkarıp, yerleşik bir bakanlığa dönüştürücü sonuçlar doğurmaktadır. (Karaer, 1990, 73)

Son yıllarda Başbakanlığa bağlı kuruluş sayısı oldukça artmıştır. Bu durumda Başbakanlık hizmet bakanlığı görünümü kazanmaktadır. Görev alanları açısından bir değerlendirme yapıldığında, bağlı ve ilgili kuruluşların çoğunun Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmaması gereken kuruluşlar olduğu görülmektedir. Buna rağmen çok sayıda kuruluşun Başbakanlığa bağlanması, bu kuruluşların hizmet yönünden ilgili oldukları bakanlıklar ile kendi aralarında çeşitli eşgüdüm sorunlarına yol açmakta ve "yönetimin kuruluş ve görevleri ile bir bütündür" ilkesi zedelenmektedir. (KAYA, 1991:19)

Başbakanlığa bağlı kuruluşların bazıları, çok geniş yetkilerle donatılmaları, görevsel açıdan kuruluş amaçlarının dışına çekilmeye zorlanma ya da üstlendikleri görevler yönüyle yeni görev karmaşalarına yol açma gibi nedenlerden dolayı dikkat çekmektedirler. Bu duruma örnek olarak; DPT'nin geçen zaman içerisinde yeni katılan uygulama birimleri nedeniyle temel amaçlarından uzaklaşmış olması; Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının görev ve ilgi alanı açısından aşırı ölçüde genişlemesi, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıklarının yarı bakanlık biçiminde örgütlenebilecek kadar ekonomik konularla yetkilendirilmeleri, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının üstlendiği görevler bakımından, çeşitli bölgesel ve yerel kuruluşlarla yetki geçişmelerine yol açacak bir yapı olarak ortaya çıkması, gösterilebilir. Diğer taraftan bağlı ve ilgili kuruluşlar, görev alanlarındaki çeşitlenme ve bunların işleyişine bakıldığında, Başbakanlığın bakanlıklar arasında genel eşgüdüm ve onların görevlerini gözetme sorumluluğunun çok ötesine çıkan ve doğrudan yürütmenin içine giren bir işlev içine sokulmuş bulunduğu görülmektedir. (KAYA, 1991:19)

Bu sorunlar karşısında KAYA projesi; son yıllarda çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmalarıyla oldukça fazla büyüyen, dev bir hizmet bakanlığı görünümüne ulaşan Başbakanlığın; bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli çalışmasını sağlamak ve Anayasa ve yasalarla Başbakana verilmiş görevleri yapmak olarak tanımlanan işlevleriyle sınırlı bir konuma sokulmasını önermiştir. (Ergun,1991:17)

Başbakanlığa bağlı olması gereken kuruluşlar; yalnızca, merkezi yönetim boyutunda bakanlıklar ve özerk kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamayı amaçlayan kuruluşlar, doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle merkezi yönetim örgütlerinin ve bakanlıkların çoğunluğunu yarandıran kuruluşlar, bakanlıklara bağlanabilir olmakla birlikte, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca görülen kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalı ya da onunla

ilgilendirilmeli, bu ilkelere uymayan merkezi yönetim birimleri bakanlıklara bağlanmalı ya da onlarla ilgilendirilmelidirler. (Ergun,1991:17)

Benzer öneriler KAYA'dan önceki reform çalışmalarında da yer almıştır. MEHTAP raporunda, Başbakanlığa bağlı kuruluşların belirlenmesinde; koordinasyon sağlayan kuruluşların, gördükleri hizmetlerle merkezi hükümet teşkilatının hemen hepsini faydalandıran kuruluşların ve başbakanlığa bağlanmaları ciddi mahzurlar doğuracak olan kuruluşların, bağlı kuruluş statüsüne getirilmesinin uygun olacağı görüşü savunulmaktadır. (MEHTAP, 1963:21) MEHTAP'tan sonra yapılan İdari Reform Çalışma Kurulu Raporunda da; Başbakanlığa bağlanması gereken merkezi kuruluşların yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmekte ve Başbakan yardımcılarını ile devlet bakanlarının merkezi kuruluşlar dışında kalan kuruluşların yönetimi ile uğraşmaması önerilmektedir. Bağlı kuruluşların genel politika saptama ve koordinasyon sağlama görevlerinin, başbakan yardımcılarının ve devlet bakanlarının gözetim ve denetimi altında yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir. (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972:47)

Başbakanlığa kuruluşları bağlarken mutlaka belirlenmiş olan kriterlere dikkat etmek gerekmektedir. Bir takım kuruluşların devlet bakanları aracılığıyla başbakana bağlılıklarının korunmasının önüne geçilerek, kimi kurumların bakanlıklar gibi yönetmelikler çıkarmağa kadar varan bağımsız, dayanaksız davranışlarda görülen sakıncaların sürdürülmesi, bu şekilde engellenebilir. Ayrıca Başbakan ve başbakan yardımcılarını da kendi kapsamını içinde görerek hiçbir devlet bakanına sürekli olarak belirli işleri bırakamaz. Çünkü devlet bakanları, hükümette ve yasama meclisine sadece siyasal görevlere, yetkilere sahiptirler. Kamu faaliyetlerinin yapılmasından ve kamu hizmetlerinin görülmesinden sorumlu değildir. (Karaer, 1990, 74)

Sorunu özetleyecek olursak, son yıllarda çeşitli yapılandırma ve reform çalışmaları ile oldukça büyük bir yapıya ulaşan, adeta bir büyük hizmet bakanlığı görüntüsü alan Başbakanlığın, bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli çalışmasını sağlamak, Anayasa ve yasalarla Başbakana verilmiş görevleri yapmak olarak tanımlanan fonksiyonlarla sınırlı boyuta indirgenmesi önerilmektedir. (KYUD, 1993:155) Sanırız, dağ gibi olan ve her geçen gün büyüyen sorunlar karşısında en temel çözüm de budur.

Devlet Bakanlığı Sorunu

Daha önce da belirttiğimiz gibi yıllardır ülkemizde Başbakanlık sürekli olarak pek çok yetkiyi kendisinde toplamak istemiştir. Çeşitli hizmet bakanlıkları ile ilgili olması gereken ya da ilgilendirilebilecek pek çok birim ve kuruluş başbakanlığa bağlanmıştır. Bunun sonucunda

Başbakanlık doğrudan kamu hizmetlerini yürütmekten sorumlu bir kurum durumuna sokulmuş, bu durum da örgüt teşkilatını koordinasyon sağlayan, danışılan ve temel politikaları belirleyen bir birim olmaktan çıkarmıştır. (Aykaç vd., 1993:63) Bu oluşumu destekleyen bir olgu olarak, 1984 tarih ve 3046 sayılı kanunla Devlet Bakanlıklarının oluşturulması görülebilir. Başbakanın kendisine verilen görevleri yerine getirmesi çok güç olacağından, yeni kurulacak Devlet Bakanlıkları ile bu sakınca giderilmeye çalışılmıştır. (Yıldırım, 1998:46) Bugün Başbakanlık teşkilatı olarak hizmet bakanlıklarının teşkilatını andırmaktadır. Ancak Başbakanın görev alanına giren tüm bu kuruluşların işleri ile tek başına uğraşması mümkün olmadığından, bu kuruluşlar Devlet Bakanlıkları arasında bölüştürülmekte ve böylece her bir devlet bakanı belli bir hizmet kuruluşu ile ilgilendirilerek bir tür alt bakanlık oluşturulmaktadır. (Günday, 1996:378)

3046 sayılı yasanın 4. Maddesine göre; Devlet Bakanları, Başbakanı yardımcı etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerden yararlanılmak amacıyla görevlendirilebilecektir. Maddeye göre, Devlet Bakanları Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirirler ve sayıları 20'yi geçmez. Bakanlardan en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. (Yıldırım, 1998:47) Ayrıca, Devlet bakanlarının ilke olarak hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakanı yardımcı etmek, Bakanlar Kurulu'nda koordinasyonu sağlamak, özel önem gerektiren konularda başbakanın işlerini kolaylaştırmak, tecrübelerinden ve bilgilerinden faydalanmak üzere atanmaları gerekirken, bu görev zamanla asıl işlevinden uzaklaşmış ve dejenere olmuştur. Bugün için Devlet Bakanlıkları, Başbakanlığa bağlı kuruluşların yönetimini üstlenmişler ve teşkilatları, örgütlenmeleri ile hizmet bakanlıklarına, Devlet Bakanı terimi ise Devlet Bakanlığı kavramına dönüşmüştür (Aykaç vd., 1993:44). Bunun bir sonucu olarak bazı dönemler, Devlet Bakanlıkları sayısı icracı bakanlıkların sayısını geçmiştir.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki kanunda, 1986 yılında yapılan değişiklikle devlet bakanlarının sayısının üst sınırı 7'den 10'a çıkarılmışken, 1988 yılında yapılan değişiklikle bu sınır 15 olmuş, (Aykaç vd, 1993:44) 1997 yılında devlet bakanlığı sayısı 19 iken (RG, 23-05-1997), 1998 yılında kurulan yeni hükümet döneminde bu rakam 20'ye çıkarılmıştır. (RG, 27 Mart 1998) 1999 yılının başında kurulan hükümet döneminde ise, belki ülkeyi seçime götürecektir hükümet olmasının bir sonucu olarak, devlet bakanlığı sayısı 7 ile sınırlı kalmıştır. (RG, 09-03-1999) Son 57. Cumhuriyet Hükümetinde Devlet Bakanlığı ile icracı bakanlıkların sayısı eşit tutulmuştur. (17 İcra ve 17 Devlet bakanlığı)

Devlet Bakanlıklarının sayılarının artmasına gerekçe olarak, başbakanlığa bağlı ve onunla ilgili kuruluşların yanı sıra, ekonomik işler, toplu sözleşme, parlamento, parlamento-hükümet ilişkilerinin koordinasyonu, konut ve yurt dışı işçi sorunları gibi hükümetin ağırlık verdiği alanların yönetimi gösterilmiştir. Yurt içinde ve yurt dışında teşkilatlanmak suretiyle geniş hizmet alanına sahip kuruluşların görev alanlarına giren hizmetlerin, önem ve özelliği sebebiyle etkili, verimli ve süratle yürütülebilmesi için Devlet Bakanlarının sayısının artırılmasının uygun olduğu belirtilmektedir. (Aykaç vd., 1993:44) Ancak Devlet Bakanlıklarının hizmet bakanlığı haline getirilmesi de çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Bu eleştirileri yapanlar devlet bakanlıklarının, hükümette ve yasama meclisleri önünde sadece siyasi görev ve yetkilere sahip olduğunu, bunun dışında kamu faaliyet ve hizmetlerini yürütmeye memur olmadıklarını belirtmektedirler. (Gözübüyük, 92:71)

Devlet Bakanlıkları, Başbakanın belirli konu ve sorunların ele alınarak incelenmesi, araştırılması, kovuşturulması ve çözümlenmesi için geçici görevler üslenebilirler. Ancak sürekli bir kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar bu bakanlıklara bırakılamaz. (Yıldırım, 1998:46)

Devlet Bakanlıklarının yasal statüsü, belirli bir hizmet örgütünü yönetmeyi değil, özel önem ve öncelik taşıyan konularda birikimlerinden yararlanılmayı; Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamayı öngörmektedir. Ancak, Başbakanlığın oldukça geniş yetki ve görevlerle donatılması ve Devlet bakanlarının Başbakana yardımcı olacaklarının hükme bağlanması sonucunda Devlet Bakanlıkları, günümüzde hizmet bakanlığı gibi görev yapabilir hale gelmişlerdir. Örneğin önceleri, ayrı bir bakanlık olarak örgütlenen gençlik ve spor faaliyetleri, bir Devlet Bakanı tarafından yürütülmektedir. Şu anda ayrı bir bakanlık olan Çevre Bakanlığı da uzun süre Devlet Bakanı sorumluluğunda yürütülmüştür. (Yıldırım, 1998:47)

İdarenin merkezileşme sürecinde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkan Devlet Bakanlığı, bugüne kadar yapılan yeniden düzenlemeye yönelik araştırma raporlarının hemen hemen hepsinde ele alınmıştır. Bu raporlardan en yenisi olan KAYA raporu, Devlet Bakanlarının görevlerinin, "özel önem taşıyan konular ile Hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etmek, çeşitli konularda Hükümet içi eşgüdüm sağlamak ve bilgi ve deneyimleriyle Hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olmak" konularıyla sınırlandırılması önerilmektedir. Yönetimde iyice yerleşmeye yüz tutan Devlet Bakanlığı kavramı kaldırılarak devlet bakanları, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil, bunların ancak merkezi eşgüdüme dönük konulardaki genel gözetimlerinden sorumlu kılınması gerektiği ve böylece bu tür kuruluşların devlet bakanlığına

bağlanmasından kaçınılması sonucu ile karşı karşıya kalılabileceği belirtilmektedir. (Ergun,1991:18)

1960 sonrasında yapılan yeniden düzenlemeye yönelik araştırma raporlarından Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde; Başbakan yardımcılara ve devlet bakanlarına, hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakanı yardımcılık etmek, kabine içinde koordinasyon sağlamak, tecrübesiyle ve bilgisiyle kabine çalışmalarını aydınlatmak veya özel önem ve öncelik taşıyan konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmak amacı ile ihtiyaç duyulabileceği belirtilerek, bu alanda bir sınır çizilmektedir. (MEHTAP, 1963:18) Rapor; ülkemizde devlet bakanları arasında iki sınıf oluştuğunu, bir kısmının sadece devlet bakanı unvanını taşımakta olduğunu, bir kısmının ise devlet bakanı ve başbakan yardımcısı adıyla anılmakta olduğunu, bunlardan birincilerin, merkezi hükümet teşkilatı içinde Başbakanlığa bağlı genel müdürlükleri ve başka kuruluşları aralarında paylaşmış bulunan bakanlıklardan oluştuğunu ve bu bakımdan fiilen diğer bakanlardan farkları olmadığı belirtilmektedir. Başbakanlığa koordine edicilik ve merkezilik nitelikleri daha fazla olan daireler bağlanmakla birlikte, aynı zamana bu daireler, gerçekten başbakan yardımcısı görevine uygun düşen kabine içi koordinasyon sağlama ve önemli meseleleri yürütme işlerini de yapmaktadırlar. (MEHTAP, 1963:19) Görevleri itibarıyla belirli bakanlıklara bağlanmaları mümkün olan kuruluşlar, bazı nedenlerden dolayı, Başbakanlığa bağlı kaldıkça, Başbakanın zamanının, bu birimlerin her biriyle ayrı ayrı meşgul olmaya uygun olmadığına göre, bu kuruluşların işlerine bakmak üzere devlet bakanlarının veya başbakan yardımcılarının görevlendirilmelerini önlemeğe olanak bulunmadığı ve bu durumda da bakan sayısının artırılmasından başka bir çözüm olmadığı, raporda geçen, sorunla ilgili çarpıcı gözlemlerdendir. (MEHTAP, 1963:20)

MEHTAP'tan sonra yapılan bir başka raporda; Başbakanlığa bağlı olarak devlet bakanlarınca yönetilen ve aslında doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanabilecek nitelikte kuruluşların bulunmasının, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetmek olan asıl görevine uygun düşmediği, devlet bakanlarının görevlerini yerine getirmelerini engellediği, bunun sonucunda bu kuruluşların yönetim ve denetiminin gereken şekilde yapılmasının mümkün olmadığı belirtilmektedir. (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972:47)

Bütün bunlar sonucunda; Devlet Bakanlığı sorununun idarede merkezileşme olgusunda çok önemli bir yere sahip olduğu, günümüzde de yoğun bir şekilde sorunun kamu yönetimimiz üzerinde ağırlığını hissettirdiğini söyleyebiliriz. Mevcut sorunların bir an önce çözülebilmesi için, Devlet bakanlıklarının sayısının mutlaka başbakanı yardımcı olacak bir sayıyla sınırlandırılması gerekmektedir. Oldukça zor olsa da, Devlet

bakanlıklarının parti içi dengelere göre doldurulan makamlar olmasından kurtarmak ve bu görevlere konularında uzman, teknik yönü ağır basan kişilerin getirilmesi yolunu uygulamak gerekmektedir. Devlet bakanlıklarının görevleri somut bir şekilde belirlenmeli ve birçok alanda görülen strateji eksiklikleri giderilmelidir. Bakanlıkların faaliyet alanlarındaki hukuki boşluklar kaldırılmalı, ayrı bir teşkilat ve ayrı bir bütçe sahibi olmaları sağlanmalıdır. Devlet bakanlıklarının, ihtiyaç duyulan alanlarda, başbakana, parlamentoya, bilgi veren, bilgi üreten bir konuma ulaşmaları için gerekli zeminler hazırlanmalıdır. (Aykaç vd., 1993:65-66) Bütün bunların yanında en önemli çözüm yolu, tüm siyasilere, bürokratlara, halka, Devlet Bakanlığının gerçek fonksiyonlarının neler olduğu, batılı ülkelerde bu mekanizmanın nasıl işlediği çok iyi empoze edilerek, sorunla ilgili engellenemeyen önyargıların giderilmesi amacıyla ilkeler üzerinde ve sorunun felsefik boyutu ile ilgili çalışmalarda bulunmak gerekmektedir.

Müşavirlik Sorunu

İdarede merkezileşme olgusu bağlamında, Başbakanlık örgütü ile ilgili diğer bir sorun alanı da müşavirlik kadrolarının doldurulması sürecinde yaşanmaktadır. Son duruma göre müşavirler Başbakanlık Danışma ve Denetim Birimleri arasında, Başbakan Müşavirleri, Hukuk Müşavirliği, Başbakanlık Müşavirleri ve Basın Müşavirliği şeklinde istihdam edilmektedirler. (T. C. Başbakanlık, 1995:714-722)

Sözlük anlamıyla müşavir danışman demektir. Yani bir iş hakkında bilgisine ve düşüncesine başvuru alan kişilere denilmektedir. Bu kişiler alanlarında uzman kabul edilirler ve gereksinme duyulduğunda uzmanlıklarına güvenilerek, kendilerine danışılır. (Bozkurt-Ergun, 1998:59)

Müşavirlik sistemine başvurmanın çeşitli nedenleri vardır. En başta, müşavirler, baş yöneticiyi, örgütün yerleşik katı yapısına aşırı bağlı olmaktan kurtarılırlar. Örgüt içinde üretilemeyen kimi uzmanlık bilgi ve deneyimlerini örgüte aktarırlar. Hizmetlerin siyasala, sosyal ve çevresel sonuçlarına ilişkin genel değerlendirmeler yaparlar. Ayrıca özel ve kişisel güveni gerektiren bazı hizmetleri yürütürler. (Bozkurt-Ergun, 1998:59)

Ülkemizde müşavirlik bir kadro unvanıdır ve istisnai memuriyet kategorisine sokulmuştur. Bu özellikleri nedeniyle, müşavir olan kişilere, DMK'nunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi gibi kurallar uygulanmaz. Bu görevlere gelebilmek için devlet memuru olma genel şartlarını taşımak, bazı özel durumlar dışında yeterlidir. (Bozkurt-Ergun, 1998:60)

Başbakanlıkta, hiyerarşi açısından en üstte olan Başbakan müşavirleri, Başbakan tarafından belirlenecek konularda danışmanlık

yapmak üzere oluşturulmuştur. 1991 yılında 475 sayılı KHK ile Başbakan Müşaviri kadro sayısı 20'ye, Başbakan Başmüşaviri sayısı da 15'e yükseltilmiştir. (T. C. Başbakanlık, 1995:714)

Başbakanlık Hukuk Müşavirliği ise, Başbakanlık Makamı ile bağlı kuruluş ve diğer bakanlıklardan sorulan, hukuki, mali, cezai sonuçlar doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek, Başbakanlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak üzere oluşturulmuştur. İlk kuruluşu, 1975 tarih ve 42/901-5773 sayılı Olur ile kurulan Baş Hukuk Müşavirliği'ne dayanmaktadır. (T. C. Başbakanlık, 1995:715)

Bunların yanında Başbakanlık ve Devlet Bakanlıklarında özel önem ve öncelik taşıyan, konularda, Başbakan ve Devlet Bakanlarına yardımcı olmak üzere Başbakanlık Müşavirleri kadrosu oluşturulmuştur. İlk olarak 1954 yılında 6330 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki kanuna dayandırılarak oluşturulan bu kadroda, son olarak 1991 tarih ve 475 sayılı KHK ile toplam 85 müşavirin bulunması düzenlenmiştir. (T. C. Başbakanlık, 1995:719-720)

Başbakanlıkta ayrıca, amacı, Başbakanı ve Bakanlar Kurulu'nu iç ve dış basındaki gelişmelerden ve özellikle ülke menfaatleri, güvenliği konusundaki haber, yorum ve yayınlardan zamanında haberdar etmek, gerekli tedbirleri almak, Başbakanın basın toplantılarını düzenlemek ve yürütmek olan Basın Müşavirliği de bulunmaktadır. İlk olarak 1954'te Basın Merkezi şeklinde oluşturulan bu birim, bugünkü haline 1984 tarih ve 203 sayılı KHK ile almıştır. (T. C. Başbakanlık, 1995:721)

Bugün müşavirlikle ilgili yaşanan en önemli sorun, sayılarının çok fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, siyasi iktidarların görevden aldıkları üst yöneticiler için eşdeğer kadro ve özel deyimiyile kızak yeri bulma isteği ile açıklanabilir. (Bozkurt-Ergun,1998:60) Ülkemizde müşavirlik kadrolarının doldurulmasında uygulanan yanlış politikalar, daha önce belirttiğimiz devlet bakanlığının hizmet bakanlığı gibi kullanılması olgusu ile birleşince, Başbakana araştırmaya dayalı danışmanlık hizmetlerinde bulunacak birimlerin varlığını ortadan kaldırmaktadır. (Aykaç vd., 1993:66)

Görüldüğü gibi müşavirlik sorununun doğmasına, karar mekanizmalarını ellerinde bulunduran kesimler neden olmaktadır. Dolayısıyla çözüm de bu kesimlerden gelecektir. Sorunun acilen çözülebilmesi için müşavirlik kadrolarında bir örneklik sağlanmalı, sayıları mutlaka makul rakamlara çekilmeli, müşavirliğe akademik literatürde geçtiği şekli ile gerekli nitelikleri taşıyan kişilerin getirilmesi sağlanmalıdır. Bunun için de iş yine siyasetçilere düşmektedir. Çünkü müşavirlik kadrosunun

siyasi yönü ağır basmaktadır. Ayrıca her hükümet değişikliğinde bu kadrolar değiştiği için yönetimde istikrar da ağır darbeler almaktadır.

Merkeziyetçi Yönetim Yapısı ve Kırtasiyecilik

Kurum ve kuruluşların ilk dönemlerinde ve belli bir büyüklük seviyesine kadar, merkezden yönetilmeleri normal kabul edilebilecek bir olgudur. Büyüme devam ettikçe yapının da değişmesi gerekmektedir. (Adalı 1986: 17) Ancak, zamanla bu süreç yıpranmakta ve merkezileşme eğilimleri giderek ağır basmaya başlamaktadır. Bunun sonucunda bir süre sonra her türlü yetki ve sorumluluk üst yönetimde veya merkezde toplanmaya başlanmaktadır.

Günümüzde devletler, demokratik sistemlerde hizmetlerini doğrudan doğruya merkezden veya yerinden yönetmektedir. Bir bakıma merkezden yönetim ülkede siyasi ve idari birlik sağlamaktadır. Ancak yönetim sisteminin tamamen merkezden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin bir elde toplanmasına neden olmaktadır. Bu durum da da siyasi açıdan merkeziyetçiliğin doğmasına zemin hazırlanmaktadır. Bugün bu şekli ile merkeziyetçiliğin demokratik anlayışlarla bağdaşmadığı kabul edilmektedir. İdarede bürokrasi artmakta, personel seçiminde partizanlık görülmekte, bunların sonucunda kamu hizmetlerinin istenildiği şekilde görülmesine engel olunmaktadır. (Kürkçüer, 1969:234)

Her devletin yönetim yapısı aynı şekilde değildir. Aynı şekle getirmek için uğraşmak ta boşunadır. Çünkü devletlerin yönetim yapıları toplumsal yapıya, devletin siyasi ve ekonomik şartlarına, uygulanacak politikalara, kamu hizmet ve faaliyetlerinin gereklerine ve teknik şartlara göre değişir. Ülkemizde yönetim yapımız, merkezde toplanmış olmakla beraber, çevresine doğru genişlemektedir. Merkez teşkilatı, il, belediye ve köy gibi yerel teşkilat ile içiçe girmiş durumdadır.(Osten, 1968:105) Bundan da anlaşılabilirliği gibi, Tanzimat dönemi ile birlikte Türk yönetim sisteminde, kaynak ve yetkiler merkezi otoritenin elinde toplanmaya başlamıştır. Bu durumda iki tür merkeziyetçilik görülmüştür. Bunlardan birisi taşra kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin kaynakları ve karar alma yetkilerinin sınırlandırılması yani coğrafi merkeziyetçiliği, diğeri ise karar alma ve uygulama yetkisinin en üst makamda toplanmasıyla ortaya çıkan örgütsel merkeziyetçiliği gerektirmiştir.(Onar, 1942:374) Böylece taşra ve mahalli idarelerin yetkileri merkezde toplanırken diğeryandan her yönetim biriminin tüm yetkileri tek yöneticide toplanmaya başlamıştır. (Giritli 1979: 14-15).

Bugün tüm yetkileri merkezde toplayan, katı merkeziyetçi anlayışla, günlük hayatın bütünlüğünü ilgilendiren, her türlü konuya el atan ve hatta doğrudan içinde yer alan hantal bir devlet ve yönetim

anlayışıyla gerçekleştirilmeye çalışılan ülke yönetiminin, en küçük vazifelerini bile yerine getirememesine şaşmamak gerekmektedir (Oktay 1991;127-151). Çünkü böyle bir uygulama ile kamu personelinin eli ve dili bağlanmakta, sorumluluk yüklenmekten kaçınılır bir hale girilmektedir. Bu sorunlar karşısında hızlı, verimli ve etkili bir idarenin kurulmasına yönelik çabalar bir yandan idaredeki aşırı merkezileşmeyi önleyerek görev ve yetkilerin bir bölümünün taşraya kaydırılması veya yerel yönetimlere devredilmesi, diğer taraftan da idari usullerde gereksiz formalitelerin kaldırılarak basitleştirilmesi üzerinde yoğunlaştırılmıştır. (T.C. Başbakanlık, 1991:14)

Peki olumsuz yönleri bilinen merkezden yönetime niçin bu kadar ilgi gösterilmektedir? Tüm dünyada örgütler; bürokratik kadronun ağırlık ve şişkinliği, uzun bir askeri idare geleneği, belirli bir faaliyete daha fazla önem kazandırma isteği, belirli kurallara bağlanmış davranışların daha etkin olacağı yönündeki inanç, bir örneklem sağlama çabası, ortak birimlerde görevli kimselerin daha fazla güç kazanma isteği, yönetim tekniklerinin değerler açısından hiçbir zaman tutarsız olmamaları, taklitçilik veya belirli bir faaliyetin, önemli bazı grupların dikkatini çekme isteği, faaliyet için yapılan harcamalarda çok büyük artış, bilgi- kayıt depolama işlemlerindeki teknolojik ilerlemeler sonucu bu işlemlerin merkezin kontrolünde tutulmak istenmesi ve daha fazla artırabileceğimiz bir çok nedenden dolayı merkezileşme eğilimindedirler. (Simon, Smithbourgh-Thompson; 1967:340)

Ülkemizde özellikle kamu yönetimi teşkilatı açısından baktığımızda benzer eğilimler aynen görülmektedir. Bunu somutlaştıran bir gelişme olarak 1982 Anayasası kamu yönetiminin özerk birimlerini siyasi iktidara bağhyarak, idari yapımızda uzun süreden beri görülen merkezileşme olgusuna zemin hazırlamıştır. Zemin hazırlandıktan sonra görülen gelişme, daha önce kurumların veya kurulların kendilerine ait olan yetkilerinin alınarak, yukarıya yani merkeze çekilmesi şeklinde olmuştur. Bunun yanında merkezileşme bazen çift yönlü olarak da gerçekleşebilmektedir. Daha çok yerinden yönetim kuruluşlarında, kendi içlerinde yeni merkezi odaklar oluşabilmektedir. Bu durumda yetkilerde bu yeni oluşumlara kaydırılmakta ve yetkilerin bir kısmı ise yine asıl merkezde; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakan, Bakanlar Kurulu vb. karar organlarında kalmaktadır. (Güran, 1989:17)

1982 Anayasası kamu yönetiminde merkezileşme olgusunu güçlendirmekle kalmamış, ayrıca, bunları kişilerde yoğunlaştırmış, etkin yargısal denetim alanındaki olumsuz müdahalelerin katkısı ile kişileştirmiştir. Bu yolla siyasi iktidar kadroları kamu yönetimine ağırlıklarını hem makam hem de kişi olarak artan ölçülerde koymuşlardır. (Güran, 1989:18)

Tüm bu gelişmelerde, çalışmamızda esas aldığımız Başbakanlık örgütü hep ön planda yer almıştır. Dolayısıyla yaşanan sorunları en yüksek düzeyde hissetmiş ve kamu yönetimi teşkilatına da hissettirmiştir. Bu sorunlara çözüm ararken en başta Başbakanlık örgütünden başlatmak doğru olacaktır. Bu açılardan bakıldığında merkezîyetçiliğin olumsuzluğu olarak görülen kararların ve hizmetlerin aksamaması, tıkanmaması, ancak bu duruma sebep olan aşırı merkezîyetçi birimlerde yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti ile mümkündür. (T.C. Başbakanlık, 1989:11) Dolayısıyla Başbakanlıkla ilgili hukuki mevzuatın merkezîyetçilikten kaynaklanan sorunları en aza indirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin genelinde görülen aşırı merkezîyetçilikten kaynaklanan kırtasiyecilik sorunları da acilen çözülmesi gerekmektedir. Merkezîyetçilik; işlem sürelerini uzatması, büyük zaman kaybına neden olması, lüzumsuz masraflara yol açması, bürokratik rutinliği arttırması, işbirliği yapanların çalışma şekil ve düzenini bozması, kişisel kapasiteleri sınırlaması, şeflerin formasyonuna engel olması, sorunların ve politikaların bütünlüğü görüşünü engellemesi ve bütün bunların sonucunda çoğunlukla hiç kimseyi memnun etmeyen kararların çıkmasına neden olması gibi (Adalı, 1986: 19) özelliklerinden dolayı aşırı kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Bu durum da kamu kaynaklarının savurganca tüketilmesi ve aşırı israfa yol açılması sonucunda, hem milli ekonomi zarar görmekte hem de etkinlik ve verimlilik gibi çağdaş kamu yönetiminin yaygın kabul gören özelliklerinden gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Kamu yönetiminin, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte, etkili, verimli, süratli olması, milli hedeflere, ekonomik ve sosyal gelişmelere uygun bulunması gerektiği genel kabul gören bir gerçektir. (T.C. Başbakanlık, 1989:11) Dolayısıyla Başbakanlık örgütünün bu özelliklere uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Yaşanan sorunların en etkili ve en kapsamlısından başlanarak teker teker çözülmesi acil ihtiyaç durumundadır.

Personel Rejimi Sorunları ve Çözüm Önerileri

Türk Kamu yönetiminin en önemli sorunları arasında kabul edilen, personel rejimiyle ilgili sorunlar, kaçınılmaz bir şekilde kamu yönetimi teşkilatının en üstünde bulunan ve çok kapsamlı bir kuruluş olan Başbakanlık Örgütünde de en üst seviyede görülmekte ve hissedilmektedir.

Her ülkede personel sistemi, çevresi ile sıkı ve sürekli bir ilişki içinde bulunur. Ülkede hakim olan devlet anlayışını toplumsal tecrübe örf-adet ve güncel ihtiyaçları da gösterebilme özelliğine sahiptir (Tutum, 1980: 95). Bundan dolayı personel sistemleri dinamik bir niteliğe

sahiptirler. (Aykaç, 1991: 83) Ülkemizdeki kamu personel sistemimiz için de aynı genel ilkeleri geçerli kabul edebiliriz.

Personel rejimimiz günümüze değin geçirdiği süreçte, her geçen gün daha karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hal almıştır.(Canman 1992:3) Sorunlar sürekli büyümüştür. Çalışmamızın esasını oluşturan Başbakanlık Örgütü de kamu yönetiminde yaşanan personel sorunlarını en had safhada yaşamaktadır.

Bir kere bu sorunlar arasında en önemlilerden birisi; liyakat-kariyer-sınıflandırma ilkelerinin sürekli yıpranarak çağdaş gelişmelere uyum sağlayamayacak hale gelmeleri ve bunun sonucunda mevcut sistemin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirememesidir. Bir diğer sorun ise, ücret sistemi ve performans değerlendirme sorunudur. Ülkemizde aynı işte farklı ücret politikaları takip edilmekte, personelin performans değerlendirilmesine, iş verimine bakılmadan herkese aynı maaşlar ödenmektedir.

Personelin hizmetiçi eğitimi ile ilgili birçok sınırlama mevcuttur. Bu alandaki stratejilerin iyi belirlenememesi, çağdaş personel yönetiminin önemli bir uygulamasından gerekli verimin sağlanamamasına yol açmaktadır.

Başbakanlığın bugün aşırı büyümesinde etkili olan bir faktör de; Başbakanlığa bağlı personele ek Başbakanlık tazminatının ödenmesidir. Farklı birimlerde aynı işi yapan personelden, Başbakanlık bünyesinde çalışanlar diğerlerine göre daha yüksek maaş almaktadır. Bu durum da kamu yönetiminde personelin motivasyonunu bozmakta, adaletsiz uygulamalara neden olmakta ve ilgili ilgisiz birçok birimin Başbakanlığa bağlanabilmek için siyasilere baskı yapmaları ile sonuçlanmaktadır.

Çalışmamızın kapsamı açısından çok daha fazla artırabileceğimiz personel yönetimi sorunlarını burada noktıyoruz. Ancak Başbakanlık Örgütü ile doğrudan ilgili bir sorunun da mutlaka belirtilmesi gerekmektedir. Çalışmamızın birinci bölümünde belirttiğimiz gibi, ülkemizde kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere kurulmuş olan Devlet Personel Başkanlığının üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmekten çok uzakta olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bu başkanlık görev ve sorumluluklarını Maliye Bakanlığı ile paylaşmakta, bu durum da kamu personel sisteminin yalnızca ücret düzenlemesinden ibaret olduğu gibi bir yanlış inancın yerleşmesine neden olmaktadır. (KAYA, 1992:11) Yaklaşık üç yıl önce hazırlanan ve kamu personel rejiminde radikal değişiklikler getiren reform taslağının bir türlü gündeme getirilememesi, bu başkanlığın kamu yönetimi içerisindeki

ağırlığının çok sınırlı kaldığının diğer bir kanıtıdır. Oysa özellikle kamu personelinin sorunlarının çözülmesinde, Başbakanlık hiyerarşisinde önemli yeri olan bu başkanlığın çok daha aktif olması gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Genel yönetimin merkez örgütü, yürütme organı ve bu organın doğrudan yönetimindeki kuruluşların yanı sıra merkezde hizmet veren çeşitli kurul ve kuruluşları da kapsar. Son yıllarda çalışmamız boyunca da incelediğimiz gibi, görev ve hizmetlerinin özelliğinden ötürü Bakanlıklara bağlanamayan ya da onlarla ilgilendirilmeyen veya etkinlikleri tüm Bakanlıkları ilgilendiren bu kurum ve kuruluşlar, Başbakanlığa bağlanmış ya da bu kurumla ilişkilendirilmiştir.

Soruna tarihsel açıdan baktığımızda, Başbakanlığın devamlı bir büyüme içinde bulunduğunu görmekteyiz. Bu hali ile Başbakanlık devlet örgütü içinde en dinamik biçimde gelişen örgütlerden birisi durumuna gelmiştir. Bu gelişme doğal olarak en fazla sorunların bu örgütte yaşanması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca Başbakanlık kamu yönetimine de, oluşan sorunlardan dolayı olumsuz etkide bulunan en önemli kuruluş konumundadır. Bu gün bu sorunların çözümünde gerekli olan ve örgütün, değişen koşullarla uyumlaştırılmasına ve oluşan yeni talepleri karşılayacak yapı ve işleyişe kavuşturulmasına neden olacak çabalar, sürekli olan gündemdeki yerini korumaktadır.

Çalışmamızda ayrıntısıyla ele aldığımız Başbakanlık Örgütünün bugün karşı karşıya kaldığı sorunların başlıca kaynağı bağlı ve ilgili kuruluşlardır. Bunların Başbakanlıkla ilişkisi, değişik olduğu gibi, bu kuruluşların statüleri de farklıdır. Genelkurmay Başkanlığının bağlantısı sorumluluk ilişkisi olarak ortaya çıkarken, bazı kuruluşlar bağlı bazıları ise ilgili kuruluş statüsündedir. Ayrıca hacimsel büyümeye neden olan kurul ve yüksek kurullar da bulunmaktadır. Bu kuruluşların bazıları özerk çalışırken bazıları da yönetim olarak da bağlı konumdadırlar. Bir kısmı müsteşarlık ismi taşıırken, bir kısmı genel müdürlük, diğer bir kısmı da başkanlık ismi taşımaktadır. Aslında bu statü ayrımları örgütlenme hiyerarşisinden kaynaklanıyor gibi görünse de, rasyonel kriterlerin kullanıldığını söylemek pek mümkün değildir. Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Futbol Federasyonu Başkanlığı gibi kuruluşların Başbakanlığa bağlanmasının hangi kriterlere dayanarak gerçekleştirildiğinin cevabını vermek oldukça güçtür. Aile Araştırma Kurumu, Kadının Statüsünü Koruma Genel Müdürlüğü gibi birimlerin Başbakanlık bünyesinde değil, ilgili bakanlık bünyesinde yer alması gerekir. Bu yöntem Başbakanlığa bağlı tüm bağlı ve ilgili kuruluşlar için uygulanarak analizler yapılmalı ve objektif kriterlere göre, bu örgütler açısından yeniden bir düzenleme yapılmalıdır. Şartların zorlamasıyla kurulan

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kurulmasında olduğu gibi, şartlar değiştiğinde kuruluşların fes edilmesine olanak sağlayacak düzenlemeler yapılabilir ve Başbakanlıkla doğrudan ilgisi olmayan kuruluşlar bu şekilde düzenlenmelidir. Denizcilik müsteşarlığının, gelecekte bir bakanlık oluşturmak amacı ile Başbakanlığa bağlanmış olması da bu alanda benzer bir çok uygulama olduğunun bir kanıtıdır. Amaç ne kadar doğru olsa da, kurulacak bakanlığın altyapısı hemen hazırlanmalı ve ilgili birimler Başbakanlık bünyesinde fazla tutulmamalıdır.

Sorunlardan yola çıkarak yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarında, Başbakanlığa bağlanacak ya da onunla ilgilendirilecek kuruluşlar konusunda, yapılacak fizibilite çalışmalarına göre, koordinasyonu sağlayan ve politika üreten konularla ve kuruluşlarla sınırlı kalınması temel ilke olarak kabul edilmelidir. Böylelikle Başbakanlık, esas görevi olan koordinasyon ve yönlendirme görevine dönmüş olacaktır. Mutlak bir şekilde Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluş sayıları, Başbakanlık Örgütünün gerçek fonksiyonları ve görevleri göz önünde bulundurularak, azaltılmalıdır.

Başbakanlık Merkez teşkilatı ile ilgili de bir çok sorun bulunmaktadır. Merkez teşkilatını oluşturan ve işlevleri açısından birbirine yakın olan birimler birleştirilmelidir. (Örneğin, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü ile Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü yeni bir başkanlık adı altında birleştirilebilir. Arşivlerle ilgili olarak yeterli çalışmalarda bulunamayan Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, daha özerk olması için bağlı kuruluş statüsüne getirilebilir.

Başbakanlığın hacimsel olarak aşırı büyümesine neden olan diğer bir unsur da, devlet bakanlığı ve müşavirlik sorunudur. Siyasilerin inisiyatifinde bugüne kadar partizanca bir tutum ile doldurulan müşavirlikler, gerçek fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için yeniden düzenlenmelidir. Gereken hukuki düzenlemeler yapılmalı, bu görevlere getirilecekler için objektif kriterler belirlenmelidir.

Aynı şekilde devlet bakanlığı sorununa da biran önce çözüm bulabilmek için, sayıca azaltıma gidilmeli, özel önem taşıyan konuların organizasyonu için devlet bakanlığı kurulmalı, bu görevlere getirilecek kişiler için, düzenlenecek yeni görev tanımları ile, titiz bir değerlendirme yapılmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Adalı, Sacit; Katılnalı Yönetim, İstanbul, 1986.

Ateş, Mustafa; DPT, DPT Yay., Ankara, 1999.

- Aykaç, Burhan; "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", G.Ü. İİBF Dergisi, S.1, 1999.
- Aykaç, Burhan; "Türk Kamu Personel Yönetimi Yapısının Gelişmesi ve Aksayan Yönleri", Kooperatifçilik Dergisi, S. 93. 1991.
- Aykaç, Burhan-K. Görmez-E. Öz; Türkiye'de Devlet Bakanlığı, Sorunlar, Öneriler, Ankara 1993,
- Balta, Tahsin Bekir; İdare Hukuku 1. Genel Konular, AÜ SBF Yay., Ankara, 1972.
- Bozkurt, Ömer-T. Ergun; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- Canman, Doğan; "Kamu Personel Rejimimiz Personel Reformu Üzerine Düşünceler", AİD, C.25, S. 3, 1992.
- DPT, 7. 5 yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 1996.
- Duran, Lütfi; İdare Hukuku, İstanbul, 1979.
- Ergun, Turgay; "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve KAYA Projesi", AİD, C.24, S.4, Aralık 1991.
- Ergun,Turgay- A. Polatoğlu; Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992.
- Eroğlu, Hamza; İdare Hukuku Dersleri, S Yayını, Ankara, 1974.
- Giritli, İsmet; Âmme İdaresi Teşkilâtı ve Personeli, İÜ Yay., İstanbul 1963.
- Gray, John, Sınırlı Devlet Pozitif Bir Gündem, Ankara, 1993.
- Gözübüyük, Şeref; Yönetim Hukuku, Turhan, Ankara, 1992.
- Günday, Metin; İdare Hukuku Dersleri, İmaj, Ankara, 1996.
- Güran, Sait; "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare'de Merkezleşme Olgusu", AİD, C.22, S.4, Aralık 1989.
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler, TODAİE, Ankara, 1972.
- Karaer, Tacettin; "Bakanlıkların Birleştirilmesinin Yasal ve Düşünsel Temelleri", AİD, C.20, S.4, Aralık 1987/d.
- Karaer, Tacettin; "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci", TİD, Y.59, Mart 1987/c.
- Karaer, Tacettin; "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu", C.23, S.2, 1990.

- Karaer, Tacettin; "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", AİD, C.20, S.2, Haziran 1987/a.
- Karaer, Tacettin; "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", AİD, C.20, S.1, Mart 1987/b.
- Karatepe, Şükrü; "Türkiye'nin Yönetim Yapısı", Yeni Türkiye, S. 4, 1995.
- Kürkçüer, Orhan Melih; Esas Teşkilat Hukuku, AİTİA Yay. Ankara 1969.
- KYUD; Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Ankara, 1993.
- MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yay., Ankara, 1963.
- Oktay, Cemil; Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, Der Yayını, İstanbul, 1997.
- Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1942.
- Osborne, D. and Geabler, T; Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, First Printing, New-York, Plume Books, 1993.
- Osten, Necmi; İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1968.
- Resmî Gazete; Muhtelif sayılar.
- Sağlam, Mehmet; Örgütsel Değişme, TODAİE, Ankara, 1979.
- Sencer, Muzaffer; "Türk Kamu Yönetiminde Merkez Kamu Kurum ve Kuruluşları", AİD, C.19, S.2, Haziran 1986.
- Sencer, Muzaffer; "Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü", AİD, C.18, S.3, Eylül 1985.
- Sencer, Muzaffer; Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul, 1986.
- Simon, H.- D. Smithbourg-V. Thompson; Kamu Yönetimi (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE, Ankara, 1968.
- T.C. Başbakanlık; Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 55. Hükümet Çerçevesindeki Faaliyetleri, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1999.
- T.C. Başbakanlık; Başbakanlık Merkez Teşkilatı, 2 Cilt, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık; Devlet İstatistik Enstitüsü, DİE Yay., Ankara, 1998.
- T.C. Başbakanlık; Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1991.
- T.C. Başbakanlık; Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1989.

- Tan, Turgut; "Hızla Büyüyen Başbakanlık Örgütü", Cumhuriyet, 5-12-1983.
- Tan, Turgut; "1982 Anayasasında Yönetimin Yürütme Görev ve Yetkisinin Niteliği", Anayasa Yargısı, Ankara, 1984.
- TODAİE; Devlet Teşkilat Rehberi, Ankara, 1998.
- TODAİE; KAYA Genel Raporu, Ankara, 1991.
- Tutum, Cahit; Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması, TESAV, Ankara, 1994.
- Tutum, Cahit; "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım" AİD, C. 13, S. 3, 1980.
- Versan, Vakur; Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat, İstanbul, 1984.
- Yalçındağ, Selçuk; "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", AİD, C.3, S.2, 1970.
- Yıldırım, Turhan; Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yay., İstanbul 1998.

